



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

AMANDA CARVALHO RIBEIRO

## **Legislação Participativa: Atores e Processos na PEC das domésticas**

Brasília – DF

2020

AMANDA CARVALHO RIBEIRO

## **Legislação Participativa: Atores e Processos na PEC das domésticas**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Suylan Midlej e Silva

Brasília – DF

2020

Dedico este trabalho à minha família, sobretudo ao meu futuro marido Anderson Félix e aos meus pais Auzemar Ribeiro e Somária Carvalho, os maiores exemplos de amor, luta e dignidade que poderia ter. Aos meus colegas de curso, com quem convivi durante os últimos anos, em especial Renan Gomes e a minha orientadora, por todos os ensinamentos e ter desempenhado tal função com dedicação e amor. O meu eterno agradecimento por acreditarem em mim e apoiarem os meus projetos e sonhos de vida. Amo vocês!

**Resumo:** A Sugestão Legislativa é um dos instrumentos para a participação da sociedade civil organizada nas esferas decisórias. No processo legislativo a participação social é prevista na Constituição Federal, entretanto ainda é pouco utilizada e divulgada. A Comissão de Legislação Participativa (CLP) foi criada com o intuito de validar a participação social no poder legislativo, nela as entidades podem propor sugestões de leis, audiências públicas e emendas ao orçamento. O propósito da pesquisa em questão foi averiguar as ações que levaram uma sugestão legislativa a contribuir para a homologação da Lei Complementar 150/2015, lei essa que regulamenta a PEC das domésticas. Foi feita uma pesquisa descritiva, exploratória, documental e nos moldes da pesquisa qualitativa, utilizando o estudo de caso para compreensão da pergunta de pesquisa. A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa no site da Câmara dos Deputados, arquivos digitais da Comissão e entrevistas. A análise de dados permitiu observar que a Comissão de Legislação Participativa pode melhorar em aspectos ligados a sua divulgação e o seu fortalecimento dentro da Câmara dos Deputados.

**Palavras Chave:** Participação Social; Política Pública; Democracia Participativa; Comissão de Legislação Participativa; PEC das Domésticas.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Informações dos entrevistados .....	22
Quadro 2 - Sugestões Legislativas apresentadas .....	29

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 .....	35
-----------------	----

## **LISTA DE FIGURA**

Figura 1 – Tramitação simplificada da CLP .....	26
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AJUFE	Associação dos Juízes Federais do Brasil
CF	Constituição Federal
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
ONG	Organizações Não Governamentais
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
SUG	Sugestão Legislativa



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	10
1.2 Objetivo Geral .....	13
1.2 Objetivos Específicos .....	14
1.3 Apresentação do relatório .....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	14
2.1 Democracia Participativa e Processo Legislativo .....	14
2.2 Participação social e Atores políticos .....	17
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	19
4 RESULTADOS.....	23
4.1 Comissão de Legislação Participativa: um avanço para a participação social ....	23
4.2 Sugestões Legislativas: mais uma forma de participar das políticas públicas.....	28
4.3 PEC das domésticas, articulações legislativas e atores sociais.....	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36
REFERÊNCIAS .....	39

## 1 INTRODUÇÃO

A estrutura organizacional do Estado está sofrendo constantes mudanças, em especial a respeito da inserção da sociedade civil dentro da gestão governamental. “Após um processo de grande expansão e diversificação ancorada nas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988, o Brasil conta com um leque de processos participativos – que promovem a interface entre Estado e sociedade” (PEREIRA, 2013, p. 8).

A participação da sociedade em políticas públicas no Brasil começou a ser exercida após a redemocratização do Estado na década de 1980. A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo, o chamado controle social.

Uma democracia forte só acontece quando há participação popular qualificada na vida pública. Cidadãos que são conhecedores do que acontece na administração de suas cidades, estados e de seu país podem propor melhorias e cobrar dos governantes para que elas sejam efetivadas e para os governos que buscam apoio popular. É imprescindível permitir que a sociedade participe ativamente da administração pública, possibilitando obtenção e transparência de informações.

A participação social tem um grande impacto na democracia brasileira e isso tem sido percebido em vários momentos históricos, porém ela tem enfrentado desafios para sua efetividade, sendo os dilemas da implementação e da articulação das instituições participativas com as distintas arenas do Estado ainda superficialmente tratados. A dificuldade de lidar com pontos e conflitos em torno de aprovação de políticas públicas mostram que a participação social no Brasil depende da compreensão que cada arranjo governamental manifesta acerca das interações entre Estado e Sociedade.

Uma das dificuldades é conectar participação social a resultados específicos, diante da impossibilidade de controlar diferentes relações causais e os efeitos intermediários (LAVALLE, 2011). Também para Augusto (2015), é possível afirmar que a participação social é elementar para a concretização de um processo que resulte em leis de mais qualidade, mais propensas a produzirem seus efeitos.

Tendo em vista que a participação social no Legislativo tem um impacto importante na sociedade, foi criada em 2001 a Comissão de Participação Legislativa

(CLP) da Câmara dos Deputados, com o objetivo de servir como mais um mecanismo de participação previsto na Constituição Federal de 1988 e, principalmente, pela , dificuldade de serem verificadas as assinaturas de 1% do eleitorado nacional, com adesão de 0,3% do eleitorado de pelo menos cinco estados da federação, para os projetos de lei de iniciativa popular. (art. 61, § 2º, da Constituição). A CLP é um colegiado formado por deputados federais, que tem por finalidade apreciar as Sugestões Legislativas (SUG) enviadas por organizações da sociedade civil para a comissão, e sobre eles deliberar, podendo transformar a SUG em Projeto de Lei. E nesse sentido que o seu modelo institucional foi concebido como um mecanismo de legislação participativa, conforme alude sua própria denominação, um instrumento que adaptou e facilitou o processo conhecido como Iniciativa Popular de Lei (IPL).

Em 2008, a CLP recebeu a SUG 104/2008, onde sugere um Projeto de Lei que altera os dispositivos da Lei nº 10.208/2001, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para o empregado doméstico. A sugestão virou Projeto de Lei (PL) 6030/2009, que foi apensado a outras matérias com o mesmo assunto, mas até então não foi aprovada. Entretanto, boa parte do que está na Lei complementar nº150/2015, que veio regulamentar os direitos que ainda não haviam sido efetivados na PEC das domésticas, teve origem e inspiração na SUG 104/2008. O Instituto FGTS FÁCIL que enviou a SUG 104/2008, atualmente se chama Instituto Doméstica Legal, este teve grande participação na articulação para que a PEC e a Lei Complementar nº150/2015 viessem à aprovação.

O emprego doméstico continua sendo uma das principais ocupações das mulheres brasileiras, apenas um pouco mais de um terço das trabalhadoras domésticas está inserida em uma relação de trabalho formalizada, com carteira de trabalho assinada (PINTO, 2017). Uma luta por direitos trabalhistas básicos, que durou vinte anos e ainda não é a ideal.

Na Constituição Federal (CF) de 1988 capítulo II art. 7º, após arrolar os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, há um parágrafo único, que assegura à categoria dos empregados domésticos apenas os direitos previstos nos incisos IV, VI VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, do caput do referido dispositivo. São eles:

- a) Salário mínimo capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família, podendo a retribuição mínima ser apurada em função da dimensão proporcional ao número de horas ou de dias trabalhados;

- b) Irredutibilidade de salário em caráter absoluto, pois aos domésticos não são estendidos o direito previsto no inciso XXVI, de ver reconhecido os acordos e as convenções coletivas como fonte de direito;
- c) 13º salário;
- d) Repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos a cada seis dias de trabalho;
- e) Gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
- f) Licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e vinte dias, sem direito a prorrogação e salário-maternidade custeado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), também em virtude de adoção ou de guarda para fins de adoção, conforme art. 71-A da Lei n. 8.213/91 ou do art. 392-A da CLT;
- g) Licença paternidade, com duração de cinco dias a custa do empregador, por se tratar de um direito trabalhista e não previdenciário;
- h) Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
- i) Aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e por invalidez previdenciária.

Entretanto, a jornada de trabalho continuava de acordo com contrato verbal do contratante, sem receber por horas extras ou compensações; sem FGTS e Seguro Desemprego.

A classe das domésticas não tinha uma organização sindical, a constituição de cidadania para esse segmento social foi retardada e o fato de não ter um sindicato não significa ausência de luta. Associações de empregadas domésticas se indignavam e buscavam seus direitos, e assim começa a luta pela PEC das domésticas.

Nos anos 2000, vigora a Lei nº 10.208, em 2001 que permitiu ao empregador, estender o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por ato voluntário, sendo uma opção facultativa do empregador ao seu empregado doméstico. Estes empregados, com o FGTS, também foram contemplados com o seguro desemprego, no caso de extinção de contrato trabalho com dispensa injusta, porém pela medida ter obrigatoriedade, as expectativas ficaram a desejar, pois, menos de 2% dos empregados atingiram o registro formal. (DAMASCENO, 2013)

Em 2006, a Lei nº 11.324 garante que não sejam descontados do salário das trabalhadoras o fornecimento de alimentação, moradia e vestuário. O que não foi cumprido na prática.

Foi a partir de 2012 que começaram a ocorrer reconfigurações importantes para a categoria. Nesse ano, foi analisada pela Câmara a Proposta de Ementa à Constituição (nº 478/2010), apresentada pelo Deputado Federal Carlos Bezerra e outros parlamentares, que tem um papel importante na câmara pela luta dos direitos

das trabalhadoras domésticas. Esta emenda previa 16 benefícios trabalhistas para a categoria, sendo eles: proteção contra despedida sem justa causa; garantia de seguro desemprego; FGTS; garantia de salário mínimo; adicional noturno, proteção do salário; salário-família; jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 horas semanais; hora extra; redução de riscos de trabalho; creches e pré-escolas para os filhos das trabalhadoras; reconhecimento dos acordos e convenções coletivas; seguro contra acidentes de trabalho; proibição de discriminação de salário; proibição de discriminação com a pessoa deficiente; proibição de trabalho noturno para menores de 16 anos. (MIGLIANO, 2016)

Esta Proposta de Emenda culminou, em 2013, na PEC 66/2012 que depois se transformou na Emenda Constitucional nº 72, mais conhecida como PEC das Domésticas, que teve como intuito estender os direitos dessas trabalhadoras. Finalmente, em 2015, a PEC das Domésticas foi promulgada como lei, a Lei Complementar nº 150 ou mais comumente chamada de “Lei das Domésticas”, igualando os direitos trabalhistas da função doméstica aos dos demais trabalhadores urbanos e rurais. Com isso, as seguintes medidas trabalhistas foram colocadas como obrigatórias para a função: proibição da contratação de menores de 18 anos para a função; jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 horas semanais, pagamento de hora extra no valor de, no mínimo, 50% maior que o valor da hora normal; pagamento do 13º salário e FGTS, garantia de salário nunca abaixo do mínimo; férias anuais remuneradas, entre outros (PINTO, 2017).

Diante disso, surge como questionamento desta pesquisa de que forma ocorreram as articulações políticas e sociais na Comissão de Legislação Participativa que levaram à aprovação da PEC das domésticas. Uma vez que essas articulações têm se mostrado essenciais para a efetivação de políticas públicas de forma geral, ressaltando a importância dos atores políticos e sociais envolvidos nesses processos.

## **1.2 Objetivo Geral**

Investigar de que forma ocorreram as articulações políticas e sociais que levaram a contribuir para a aprovação da PEC das domésticas na Comissão de Participação Legislativa (CLP).

## **1.2 Objetivos Específicos**

- Descrever como ocorreu a criação da CLP e seu funcionamento.
- Mapear as sugestões recebidas pela CLP desde da sua criação.
- Identificar as articulações legislativas e atores sociais que levaram a SUG 104/2008 a contribuir para a aprovação.

## **1.3 Apresentação do relatório**

O relatório está organizado em cinco seções. A primeira, que é esta introdução, apresenta o tema da pesquisa, contextualização, unidade de análise, pergunta e objetivos. A segunda seção apresenta o referencial teórico, discutindo a bibliografia que embasou a pesquisa, pontuando conceitos como democracia participativa e atores sociais e políticos. A terceira seção expõe os procedimentos metodológicos utilizados para a construção da pesquisa. A quarta traz os resultados obtidos por meio das entrevistas e investigações documentais realizadas. Na quinta e última seção apresenta-se as considerações finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Para maior compreensão sobre as articulações e os atores políticos que levaram a efetivação da PEC das domésticas, serão abordados alguns conceitos, e estes serão divididos em subseções: 1) Democracia Participativa e Processo Legislativo 2) Participação e Atores Políticos e Sociais.

### **2.1 Democracia Participativa e Processo Legislativo**

Orlandi (2007) defende que no Brasil existe uma busca muito intensa por uma maior democratização dos mais distintos espaços da sociedade, e a participação da

população é uma realidade que tem sido incentivada nos mais diversos âmbitos do Estado, inclusive no processo legislativo, o que significa uma consequente participação no processo decisório das políticas públicas. Neste caso, a sociedade civil organizada não tem que ser compreendida apenas como beneficiária das leis, mas também como contribuinte que tem muito a colaborar na construção deste processo.

Para Souza (2013), a sociedade civil organizada é parte integrante do cenário político, e não deve tão e somente ser informada a respeito de criação e/ou alterações de legislação, mais do que isso, pode e deve participar, uma vez que toda produção de legislação diz respeito a sociedade civil organizada. A democracia participativa sempre esteve presente nos ideários dos movimentos sociais, sendo possível a sua concretização só agora com a promulgação da Constituição de 1988, quando vários instrumentos e mecanismos de participação foram aprovados, com destaque para os artigos que possibilitaram a gestão participativa das políticas públicas, complementados pelas leis orgânicas relativas a cada política social.

De acordo com Lincoln, (2000, p. 130), “democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo”. Tal definição retrata bem a democracia direta e pode-se dizer que essa seria uma concepção ideal de democracia. Contudo, é provável que, com essa definição, não se encontre em lugar algum um Estado democrático, puramente democrático. Pedra (2003, p.71), citando Rousseau (1978), afirma que, “se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos”.

Segundo Paulo Sérgio Novais (2008), a democracia participativa pode ser entendida como sinônimo de democracia semidireta, no entanto, a democracia participativa possui mais abrangência. Democracia participativa compreende uma participação que engloba todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública.

Nesse sentido, José Afonso da Silva (2000, p. 145) mostra que “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituição de participação indireta”.

Analisando o significado da palavra democracia, segundo Bobbio (2000) a democracia é caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. A regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou se já, são consideradas decisões coletivas as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete a tomar a decisão. Definir democracia não é apenas atribuir a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, mas, é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas e em condições de poder escolher entre uma ou outra.

Para Avritzer (2008, p. 47), “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam: desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”. A articulação conjunta resultaria em uma atuação legislativa mais participativa da população.

A iniciativa legislativa é, talvez, o ato de maior relevo no processo legislativo, pois não se resume no direito de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. (SILVA, 2010). Este é um momento instrumental da iniciativa, porque o projeto de lei é mero instrumento formal da atuação do poder de iniciativa legislativa, que é um momento da atuação do poder político no processo de formação das leis. É aí que se dá a interferência do poder na predeterminação das normas jurídicas, na formação escrita das regras de conduta e envolve uma escolha das vias possíveis difusas no viver social.

Se a lei é um meio de transformação de interesses da ordem social em interesses da ordem jurídica, nota-se a importância da iniciativa das leis, do poder atribuído a alguém ou a algum órgão na submissão de projetos de leis ao Legislativo. A iniciativa legislativa, então, aparece como poder de escolha de interesses sociais a serem favorecidos pela ordem jurídica. “Daí, a íntima relação entre a ideologia política e a formação das leis, quando o conteúdo dos atos legislativos reflete o conteúdo ideológico dominante, representado pelos detentores do poder” (SILVA, 2010, p. 146).

Para Limongi (2006) a forma como o processo decisório é organizado no Brasil, o poder de agenda conferido ao Executivo, dá a garantia para que o governo opere de forma similar às partes das democracias existentes no mundo. Limongi (2006



p. 28) relata que, “o processo decisório favorece o Executivo, que, contando com esses recursos, é capaz de estruturar e preservar sua base de apoio legislativa”.

Por natureza, as casas legislativas têm identidade e autoridade apenas como um corpo colegiado, as decisões do Poder Legislativo, ao contrário dos Poderes Judiciário e Executivo, só têm existências se forem apoiados pelo colegiado, o que acontece de diversas formas e procedimentos, mas sem excluir a manifestação da maioria. Entretanto, na Câmara dos Deputados, o processo legislativo se dá de forma centralizada, que pode ser vista no papel dos líderes partidários e do Presidente da Mesa diretora, pois o presidente tem mais oportunidade de fala, definição de Pauta do Plenário e um colegiado composto de acordo com a liderança de seu partido. (BRAGA, MIRANDA, 2013).

Simon (2000) defende que em um processo de tomada de decisão, seja ela qual for, devem ser levados em consideração os mais diversos aspectos, uma vez que as decisões não são tomadas somente por anseios de quem irá decidir, mas devem ser considerados os elementos subjetivos, o contexto em que as decisões podem vir a ser tomadas, conhecimento existente no que diz respeito ao assunto, previsibilidade de possíveis desdobramentos que essa decisão pode causar e tudo o que pode acarretar, entre outros aspectos.

Abordando aspectos de estrutura organizacional que influenciam no processo decisório, interessante assinalar os elementos destacados por Mintzberg (2012), estabelecendo-se o paralelo com a Câmara dos Deputados. O autor desmistifica a visão de que a Câmara dos Deputados não pode ser comparada a outras organizações, considerando que a burocracia mecanizada é a estrutura presente na Casa, estrutura essa de difícil adaptação e que não se ajusta à mudança.

Para Rocha (2014), a missão da Câmara dos Deputados é de representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da administração pública, tendo como objetivo a promoção da democracia e o desenvolvimento nacional. Uma das diretrizes da Casa é o fortalecimento da participação da sociedade nos processos legislativo e de fiscalização e controle.

## **2.2 Participação social e Atores políticos**

O fortalecimento da participação social começou nos anos 1980, quando no Brasil aconteciam mudanças relevantes para a democracia brasileira, mesmo ainda sob o domínio da ditadura militar, os movimentos sociais intensificaram suas mobilizações e seu processo de organização, tendo como foco os direitos da cidadania relativos às políticas públicas.

Os processos de mobilização social que vinham acontecendo desde os anos 1970 foram fundamentais, a força social que a sociedade acumulou nesse período foi de extrema relevância para a participação popular no processo constituinte. Uma emenda que se destacou entre muitas enviadas foi a que tratava de inserir na Constituição instrumentos e formas de participação popular. De fato, esta emenda, diferente de todas as demais apresentadas, não trazia um anseio de um setor específico da sociedade nem procurava a uma necessidade material de vida. “Ela se voltava para o próprio funcionamento do processo democrático, para as condições mesmas de exercício da cidadania” (MICHILES et al., 1989, p. 92-93).

O processo de intensa mobilização social resultou na promulgação de uma Constituição que trouxe avanços importante no campo social e político, o que resultou na denominação de “Constituição Cidadã”.

Para Moreira (2018), a presença das organizações e movimentos sociais nos espaços que vão se firmando no âmbito local passa a ser pauta política desses sujeitos coletivos, ocupando grande parte do tempo nos momentos de planejamento de suas ações e formação política, tendo em vista ser esta uma nova demanda no campo da participação social.

Existem diversas definições e conceitos de participação social, pois trata-se de um tema complexo (TEIXEIRA, 2005). A efetivação das ações participativas é muito importante, mas em meio ao processo de implementação destas ações, existem diversos impasses que podem retardar ou inviabilizar a concretização das ações de cunho participativo. Participação social consiste na construção de espaços que proporcionam conexões entre Poder Público e sociedade civil organizada na gestão de demandas coletivas. A Participação Social é benéfica tanto para a sociedade, quanto para o Estado, pois faz com que os dilemas sejam enfrentados por ambos, em ações conjuntas (CARVALHO, 1998). A participação social dentro das esferas públicas e privadas é importante por estimular um processo educativo voltado para o exercício da cidadania, deliberando sobre questões que dizem respeito aos cidadãos, portanto, é um elemento essencial para a democracia e a política.

Além dos princípios de igualdade e de liberdade, o ideal democrático pressupõe ação, participação, corresponsabilidade e interação entre diferentes sujeitos (CICONELLO, MORONI, 2005).

Modesto (2002) defende que a participação social consiste na atuação de atores externos na realização de atividades próprias do Estado. A noção de participação social foi pensada principalmente para que a sociedade civil organizada pudesse participar da gestão estatal. Neste sentido, vale ressaltar a presença dos diversos atores políticos e sociais que envolvem os processos democráticos, principalmente, quando se estuda o legislativo, uma vez que toda decisão é tomada de acordo com uma participação colegiada, como dito anteriormente. No caso da elaboração das leis, ainda mais, porque envolve também atores da sociedade.

Arranjo político é entendido como o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica. (Gomilde e Pires, 2012). Esse arranjo político que organiza os processos decisórios, permite que os atores políticos executem projetos de interesse e ao mesmo tempo concilie com opiniões diversa para obter legitimidade social.

Os arranjos políticos levam a participação de atores da própria casa legislativa, mas também representantes da sociedade civil organizada. A ideia de arranjo chama atenção para o modelo de governança na condução de projetos de infraestrutura, definindo os atores (burocráticos, políticos, sociais ou econômicos) e suas formas de interação. Os arranjos podem assumir contornos variados, a depender dos instrumentos que mobiliza e como estes são configurados, criam papéis e distribuem recursos e capacidades de ação entre os atores envolvidos (Pires, 2016).

Para Gomide e Pires (2014), o arranjo político na democracia estimula um processo participativo entre atores variados e é bastante eficaz na criação de oportunidades de evidenciar os interesses variados e divergentes.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Trata-se de pesquisa descritiva, exploratória e documental, dentro de uma abordagem qualitativa, utilizando-se de estudo de caso. A abordagem qualitativa,

tendo foco em uma observação para apresentação de possíveis modificações (MINAYO, 2005).

Para Minayo (1992), a pesquisa qualitativa consegue compreender questões mais profundas do objeto de estudo, aspectos mais subjetivos e mais ligados a intencionalidade, ou seja, a perspectiva mais humana. Neste tipo de pesquisa, o olhar é mais voltado para as relações e para as estruturas sociais estabelecidas. Serão utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: Observação participante, Pesquisa documental e Entrevistas individuais semi-estruturadas.

No primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que buscou embasamento nas teorias já existentes sobre o assunto. Para Lakatos e Marconi (1987), a pesquisa bibliográfica consiste na apuração de teoria já existente sobre o tema estudado. A pesquisa bibliográfica é a ferramenta para construção do referencial teórico, que embasará toda pesquisa. Essa etapa é fundamental para basear a pesquisa, e com essa base teórica que se faz possível a confecção de uma pesquisa com coesão e relevância.

A pesquisa documental, para Oliveira (2007), se dá com apuração de dados que estejam documentados e que ainda não se tornaram “teoria”. No caso desta pesquisa, sucedeu em um levantamento de matérias legislativas vinculadas a PEC das domésticas, relatórios e cartilhas informativas da CLP.

As informações que foram obtidas na pesquisa documental, grande parte foi por meio de ferramentas tecnológicas, onde os dados e as atividades passaram a ser amplamente divulgados por meio do site da Câmara dos Deputados. Entretanto, existem elementos que podem não ser percebidos pela pesquisa documental, principalmente aspectos relacionados às estruturas sociais e à relação nos “bastidores” do processo a ser estudado.

Esses elementos entendidos como subjetivos são essenciais por ser uma pesquisa qualitativa. Para a obtenção de informações subjetivas faz-se necessária uma imersão na instituição estudada, o que leva à utilização do método de observação participante, visando a maior compreensão dos processos.

Para Angrosino (2009), a observação participante pode ser compreendida como a percepção das relações interpessoais em determinado cenário por meio da percepção do pesquisador. A observação participante requer do pesquisador muita diligência, sutileza e neutralidade, uma vez que a pesquisa deve ser isenta de

preconceitos e julgamentos, para que estes não influenciem no diagnóstico final (ANGROSINO, 2009).

No caso da presente pesquisa, em função da pandemia do corona vírus, foi impossível realizar pesquisa *in loco*, portanto a imersão se deu com base na compreensão sobre a organização pesquisada, com foco na CLP, inicialmente, por meio de conversas informais com a secretária geral da Comissão, depois, via análise documental, sempre tirando dúvidas sobre os dados coletados com a referida secretária.

Outro instrumento de coleta de dados foi a entrevista individual semi-estruturada, que segundo MINAYO (1994), a entrevista obedece a um roteiro com uma sequência rígida, não oferecendo interação, roteiro que é utilizado pelo pesquisador para ter um apoio claro no direcionamento da entrevista.

Foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com roteiro específico, por meio do aplicativo Google Meet. O objetivo foi captar visões e detalhes que poderiam não ser percebidos se não houvesse esse contato mais direto com os entrevistados.

As entrevistas foram realizadas com o seguinte público: uma analista legislativa, sendo esta a Secretária da Comissão; o Presidente do Instituto Doméstica Legal; e a Presidente da Associação Brasileira das Empregadas Domésticas Trabalhadoras e Trabalhadores do Lar do Distrito Federal e do Entorno. Seria realizada também entrevista com a Deputada Federal Erika Kokay, vice-presidente da CLP. Houve muito esforço para a entrevista acontecer, chegando a ser enviado anteriormente o roteiro de questões para sua assessoria, porém, diante da impossibilidade de agenda da deputada, a entrevista não foi concretizada, o que impediu a obtenção de algumas informações sobre a articulação política durante esse processo.

A seleção dos entrevistados se deu em função dos objetivos específicos, o entrevistado 1 foi escolhido pois possui vasto conhecimento sobre a Comissão de Participação Legislativa e como a articulação no processo legislativo acontece. O entrevistado 2 teve uma grande atuação no processo de articulação que levou o texto da Sugestão Legislativa 104/2008 à Lei Complementar nº150/2015, o mesmo foi coautor da SUG. No caso do entrevistado 3, foi escolhido por conhecer de perto a realidade da luta das domésticas no Brasil, a falta de direitos que a classe tinha, e o mesmo esteve presente durante os 20 anos de luta para a aprovação da PEC das domésticas.

Conversas informais, via WhatsApp e ligação telefônica também foram realizadas afim de fortalecer a observação participante e colher documentos imprescindíveis para a pesquisa.

As entrevistas foram realizadas e gravadas nos meses de outubro e novembro de 2020, pelo aplicativo Google Meet. Ao todo, foram 223 minutos de gravação. Em seguida, o material foi transcrito e organizado a partir das categorias analisadas, com base no roteiro de entrevista.

Neste relatório, a codificação dos entrevistados ocorrerá da seguinte forma, de acordo com o quadro abaixo.

Quadro 1 – Informações dos entrevistados

<b>Entrevistados</b>	<b>Formação Acadêmica</b>	<b>Cargo</b>
Entrevistado 1	Arquivologia e Direito	Analista Legislativa (Secretária da Comissão)
Entrevistado 2	Direito	Presidente do Instituto Doméstica Legal
Entrevistado 3	Pedagogia (Curso Superior Incompleto)	Associação Brasileira das Empregadas Domésticas, Trabalhadoras e Trabalhadores do Lar do Distrito Federal e do Entorno

Fonte: Autoria própria

Os dados obtidos, por meio de documentos em sites, projeto de lei, documentos fornecidos pela Comissão, dados coletados por meio de entrevistas, serão analisados sob a ótica da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2009), a análise de conteúdo diz respeito aos métodos de análise das comunicações que visam a junção descritiva dos dados obtidos, a partir da frequência dessas comunicações que, geralmente, são organizadas por categorias. No caso desta pesquisa, as categorias se deram a partir dos objetivos específicos.

## **4 RESULTADOS**

Os resultados da pesquisa serão apresentados em três subseções. A primeira descrevendo como ocorreu o processo de criação da Comissão de Legislação Participativa e como acontece o seu funcionamento. Para a segunda seção buscou-se mapear as sugestões legislativas recebidas na CLP, desde sua criação. Na terceira seção, importou-se identificar ações legislativas e atores sociais que levaram o texto da SUG 104/2008 à Lei Complementar 150/2015.

### **4.1 Comissão de Legislação Participativa: um avanço para a participação social**

O papel das Comissões Parlamentares é de extrema relevância no Estado, pois os órgãos são encarregados de exercerem as funções de regulamentar e debater proposições com mais acuidade, geralmente antes de votadas em plenário, matérias essas cada vez mais específicas de se normatizar.

Pensando na deliberação democrática direta, foi criado um novo espaço para a sociedade organizada sugerir projetos de lei. Dessa vez, um meio menos exigente e mais simples do que a iniciativa popular, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Vale ressaltar que quatro leis foram aprovadas por meio de iniciativa popular no Brasil: a primeira sendo a Lei nº 8.930/1994, que inclui o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos, lei essa que teve grande notoriedade, pois se tratava do assassinato da atriz Daniella Perez; a Lei nº 9.840/1999, que combate à compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa; a terceira lei de iniciativa popular foi a Lei nº 11.124/2015, que dispõe sobre a criação de um sistema de acesso da população de menor renda à terra urbanizada; e por fim a Lei Complementar nº 135/2010, a lei da ficha limpa, que torna inelegíveis para cargos eletivos pessoas que no passado tenham cometido algum crime eleitoral ou infração no seu mandato. Porém, todas sempre tiveram que ser submetidas à assinatura de, pelo menos, um deputado, uma vez que a Câmara dos Deputados não tem ainda mecanismos de contagem e de comprovação das assinaturas das iniciativas populares.

No dia 30 de maio de 2001 a Câmara aprovou a resolução nº 21, que criou a Comissão Permanente de Legislação Participativa – CLP. Com base legal apoiada no artigo 14, da Constituição Federal de 1988, que é relacionado aos direitos políticos, o qual assegura a todo cidadão brasileiro a participação no exercício da soberania popular e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

“Faço saber que a Câmara dos Deputados aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Art. 1º O art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:  
"Art.32....."

XVII – Comissão de Legislação Participativa: a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.25239)

A resolução nº 21, de 2001, que criou e definiu a composição da Comissão, estabeleceu que as sugestões de iniciativa legislativa, como, projetos de lei, decreto legislativo e resoluções poderão ser apresentados por associações, sindicatos e demais entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, pois estes já são representados no Congresso Nacional. Ademais, garante as entidades científicas e culturais a oportunidade de apresentar pareceres técnicos, moções que possam ser traduzidas em proposições legislativa. (CARTILHA, CÂMARA DOS DEPUTADOS, COODERNAÇÃO DE PUBLICAÇÕES, 2001)

A Comissão de Legislação Participativa recebe as propostas da sociedade organizada e faz o trabalho de avaliar, selecionar e encaminhar estas propostas ao processo legislativo previsto no Regimento Interno do Parlamento, possibilitando, então, que a sugestão se transforme em norma jurídica. Destaca-se que a Comissão é uma alternativa à dificuldade de se utilizar os mecanismos de democracia direta, mas não para substituir ou ignorá-los. Este é objetivo principal da CLP, e como o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, ressalta a representação parlamentar não pode estar divorciada da vontade popular.

“Quando assumi o compromisso de criá-la, ainda como candidato à Presidência da Câmara, guiava-me por um mandamento não-escrito e só ignorado pelos autoritários: o de que, muitas vezes, os representados estão à frente de seus representantes. Inspirava-me, também, a lição histórica de que, aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a



representação parlamentar serve ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 07)

Embora a criação da CLP tenha sido em maio de 2001, sua instalação e abertura dos trabalhos começou no dia 8 de agosto de 2001. A primeira composição teve como presidente a Deputada Luiza Erundina, que estabeleceu como prioridade a criação de normas para o bom funcionamento da Comissão e a divulgação da mesma para a sociedade em geral.

Chegou a hora, portanto, de colocar em prática o que dispõe a Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da soberania popular pelo qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, e que, também, estabelece mecanismos de participação popular, como, por exemplo, a “Iniciativa Popular Legislativa”. Não obstante essa importante conquista incorporada ao texto constitucional, muitas são ainda as barreiras que impedem sua plena e total concretização. Daí o extraordinário significado da recém-criada Comissão Permanente de Legislação Participativa, que possibilita que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil apresentem Sugestões de Iniciativa Legislativa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 14)

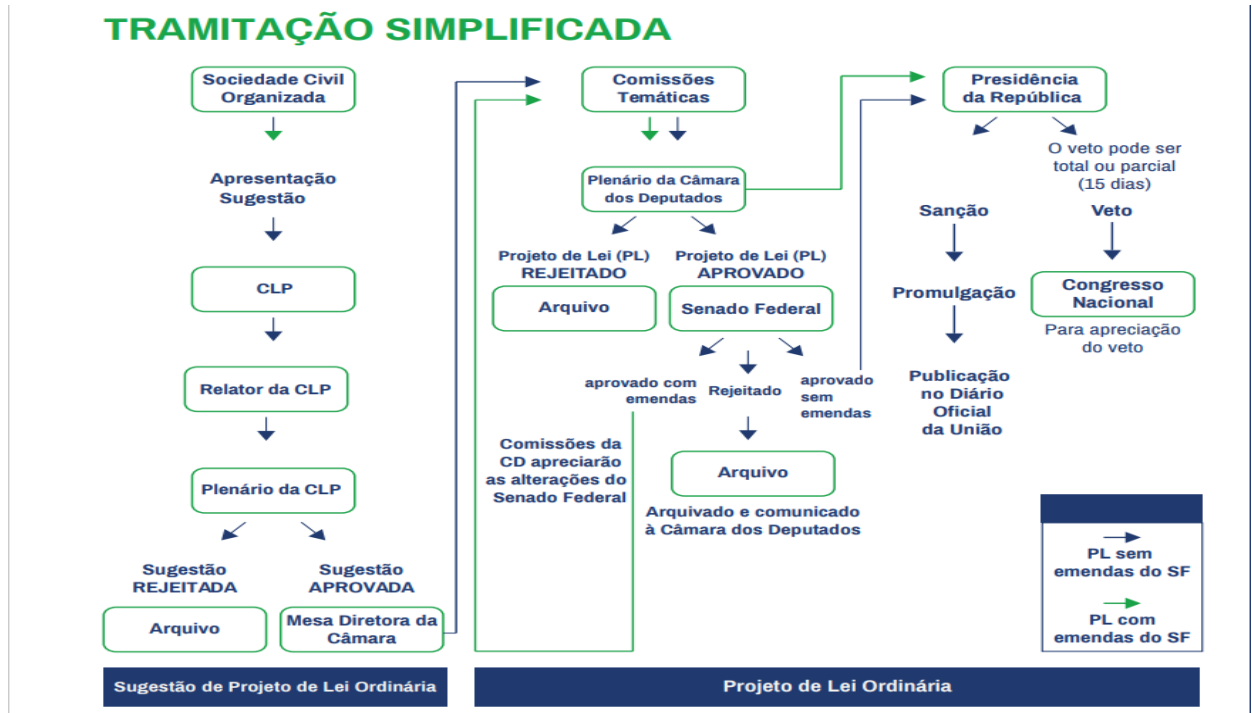
Após a Sugestão de Iniciativa Legislativa (SUG) ser elaborada e encaminhada à CLP, ela é conferida e numerada. A seguir, o presidente da comissão designa um Relator para elaborar um parecer sobre a Sugestão, com um prazo de cinco sessões da Câmara. Ao todo, a Comissão têm o prazo de dez sessões para examinar a Sugestão legislativa. Com o parecer discutido e votado em Plenário da Comissão, se aprova, e a partir daí a SUG passa a tramitar como proposição legislativa, com a indicação do nome da entidade que lhe deu origem, sendo encaminhada à Mesa da Câmara, que distribui a matéria às comissões temáticas mais ligadas ao assunto da proposição, para apreciarem seu mérito. Ademais, a proposição também é distribuída à Comissão de Constituição e Justiça da Casa, para dar o parecer sobre sua constitucionalidade, técnica legislativa e jurídica.

Recebido todos os pareceres das Comissões onde tramitaram, a proposição está pronta para ser discutida em Plenário da Câmara dos Deputados e, em seguida, se aprovada, remetida ao Senado, para discussão e votação.

Quando a proposição obtém aprovação nas duas Casas (Câmara e Senado). Segue à Presidência da República, para sanção ou veto, que pode ser total ou parcial. Se houver veto, este é submetido ao Congresso Nacional, que ainda o pode derrubar.

O fluxograma a seguir, retrata a tramitação simplificada de uma Sugestão Legislativa, de sua apresentação na CLP até sua possível publicação no Diário Oficial da União como Lei.

Figura 1 – Tramitação simplificada da CLP



A Comissão de Legislação Participativa visa a construção de um espaço entre processo legislativo e sociedade civil. Como afirmou a entrevistada 1, a CLP é um facilitador da atuação da sociedade civil dentro do parlamento e as Sugestões Legislativas proporcionam essa interação. Uma das premissas é que a Comissão não recusa nenhuma sugestão, quando uma matéria está com algum erro legislativo, ela é corrigida na relatoria juntamente com a assessoria.

Entretanto, há algumas dificuldades que a comissão enfrenta em relação a questões políticas. Quando percebem que a comissão está com muito poder, às vezes tentam cercear a atuação da comissão, como ocorreu em 2019, onde o presidente da câmara Rodrigo Maia vetou a convocação do ministro Sérgio Moro, em sua decisão Maia afirmou que a CLP deve apenas servir de canal de comunicação entre Parlamento e sociedade civil, e não fiscalizar ministros. “À função de fortalecimento da participação popular no âmbito da Câmara dos Deputados não corresponde uma função de fiscalização.” (Agência Câmara de Notícias, 2019). Direito de convocação

que era previsto por todas as Comissões Permanentes da Câmara, foi retirado da CLP, diminuindo seus poderes, conforme explicou o entrevistado 1.

Outra dificuldade enfrentada internamente na Câmara dos Deputados é que muitos parlamentares desconhecem a CLP, não sabem sequer como ela funciona. Quando acontece as distribuições de presidentes das comissões, a CLP é uma das últimas. Segundo o entrevistado 1, a CLP não é vista com tanta importância pelos parlamentares.

Atualmente, as ações de divulgação para promoção da CLP são realizadas por meio das redes sociais, que continuam sendo alimentadas, mesmo durante a pandemia, e também por contato direto com as organizações civis que frequentam a Câmara dos Deputados, segundo o entrevistado 1 outra forma genética de divulgação é o “boca a boca”, apresentando o trabalho da CLP para amigos, familiares e servidores do Congresso Nacional, afim de aumentar o público ativo nas audiências públicas da comissão, assim, ganhando projeção e notoriedade na Câmara dos Deputados.

Para que uma organização da sociedade civil envie uma SUG, precisa apenas realizar um cadastro pelo site da Câmara dos Deputados, na página da comissão ou enviar uma correspondência eletrônica com os documentos assinados e digitalizados. Os documentos comprobatórios necessários são, o estatuto da entidade ou registro em órgão do Ministério do Trabalho; documento legal que comprove a composição da diretoria da entidade à época do envio da SUG; e a ata da reunião em que a entidade deliberou o envio da sugestão a CLP. Não há uma exigência mínima de tempo de existência dessa organização.

Muitas organizações apresentam SUGs em que o tema já está tramitando na Casa, algumas vezes mudando apenas algum detalhe no texto da proposição, não é função da secretaria da CLP verificar a existência de um projeto com o mesmo tema e fica a critério do relator em torná-la Projeto de Lei. A SUG vindo a ser tornar um PL acaba sendo apensada à outra matéria já existente com o mesmo tema, assim, a SUG acaba se “perdendo” na tramitação, o que desvaloriza a participação social da sociedade civil, pois a mesma ganha outro número e a autoria mais antiga de sobressai.

## **4.2 Sugestões Legislativas: mais uma forma de participar das políticas públicas**

Para Arendt (2003), o estabelecimento de um poder efetivo requer apoio popular. E é através desse apoio que um governo pode ser considerado legitimamente popular. Segundo a autora, só é possível a concretização de uma democracia se houver colaboração entre sociedade civil e poder público.

Assim, surge a reflexão sobre a composição da sociedade civil inserida nos processos de participação social a partir das Sugestões Legislativas apresentadas desde a criação da CLP, a fim de compreender o perfil desses grupos sociais e a maneira que representam a sociedade. Como dito anteriormente, apenas entidades devidamente cadastradas podem enviar uma Sugestão Legislativa para a Comissão de Legislação Participativa.

Para o entrevistado 1, a maioria das entidades que atua na comissão geralmente são as mesmas, tendo maior participação as associações e ONGs, tanto que o prêmio do selo de participação legislativa, que é destinado as organizações que tiveram atuação mais relevante na Câmara dos Deputados, vem se repetindo para as mesmas entidades, como exemplo o Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus/RJ, que ganhou o prêmio em 2007 na categoria de maior número de sugestões apresentadas e aprovadas. Na categoria de entidades que realizaram atividades relevantes à sociedade brasileira o vencedor do prêmio foi o Instituto Doméstica Legal, que já apresentou inúmeras sugestões para melhorias das condições do trabalho doméstico e teve papel de destaque na luta pela aprovação da Lei Complementar 150/2015, que regulamenta o emprego doméstico.

Por meio de análise documental, notou-se que desde a criação da CLP foram apresentadas 1016 Sugestões Legislativas. O quadro a seguir traz o número de proposições apresentadas ano a ano, de 2001 a 2020, com citação de apenas alguns autores para ilustrar o perfil da sociedade civil participante.

Quadro 2 – Sugestões Legislativas de 2001 a 2020

Nº de Proposições	Ano da Apresentação	Autores Principais
24	2001	- Movimento Ecumênico Mundial - Associação de Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno
60	2002	- Associação Comunitária do Chonin de Cima - Conselho Administrativo Municipal de Grupiara
57	2003	- Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros - Conselho Administrativo Municipal de Grupiara
28	2004	- Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia - Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe
108	2005	- Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social
69	2006	- Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - MG
93	2007	- Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Associação Comunitária do Chonin de Cima
33	2008	- Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Federação Nacional dos Odontologistas
69	2009	- Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Associação Brasil Legal
59	2010	- Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Associação Eduardo Banks
40	2011	- Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
16	2012	- Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Capapebus/RJ - Sindicato das Empresas Prestadoras de Serviços Especiais de Transporte Coletivo, Rodoviário, Intermunicipal, interestadual e Internacional de passageiros
47	2013	- Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Capapebus/RJ - Associação Brasil Legal
54	2014	- Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Associação Antiga e Iluminada Sociedade Banksiana
49	2015	- Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Capapebus/RJ - Greenpeace do Brasil
42	2016	- Associação dos Funcionários dos Banco do Nordeste do Brasil - Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro

		de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus/RJ
44	2017	- Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus/RJ - Associação Antiga e Iluminada Sociedade Banksiana
46	2018	- Centro de Desenvolvimento Social Convida - Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus/RJ
77	2019	- Instituto Nacional Elogística Reversa - Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus/RJ
4	2020	- Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais da Geografia e Estatística - Associação Nacional de Fibromiálgicos e Doenças Correlacionadas - Associação Nacional dos Profissionais de Relações Internacionais - Associação Quilombola de Castainho, Garanhuns /PE
Total	1016	

Fonte: Autoria própria

Percebe-se que a autoria das SUGs vem se repetindo bastante no que se refere ao perfil das organizações. A grande maioria é formada por representações de classe, como sindicatos e associações de trabalhadores. Compõe também outras de cunho social, como ações de solidariedade, alguns movimentos sociais e conselhos de defesa social. Esta última até com um número considerável de proposições.

Como dito, não há exigência de tempo mínimo de existência da entidade proponente, para, assim, poder avaliar o amadurecimento e a representatividade de cada uma delas. Segundo o entrevistado 1, basta a entidade comprovar sua existência legal.

Sobre o perfil dessas organizações, o entrevistado 1 considera que a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) tem grande relevância na comissão, pois a entidade é autora da primeira sugestão entregue à CLP, que acabou originando a Lei nº 11419/2006 que dispõe sobre a informatização do processo judicial. A Ajufe também entregou uma SUG que redundou no PLC 03/06, projeto que trata da criação do órgão colegiado de juízes e da polícia judiciária.

Foi feita uma pesquisa documental para identificar quais e quantas Sugestões Legislativas se tornaram Projeto de Lei. Ao todo, foram identificadas 321 SUGs aprovadas de 2001 a 2019, e para uma melhor análise foram divididas em três sessões, a primeira com SUGs requerendo Projetos de Lei ou alteração de alguma lei já existente, a segunda com SUGs apresentando propostas de audiências públicas e, por fim, a terceira sessão com SUGs com o tema de orçamento. (Proposições apreciadas na Comissão de Legislação Participativa, 2020)

Um Projeto de Lei é um conjunto de normas que deve ser submetida à deliberação de um órgão legislativo, neste caso a Câmara dos Deputados, com o objetivo de produzir uma lei. Foram aprovadas 139 Projetos de Lei durante esses 19 anos da Comissão de Legislação Participativa, e nesse montante se encontra a SUG 104/2008 que propõe a extensão às empregadas domésticas o FGTS. (Agência Senado, 2015)

As audiências públicas são instrumentos de participação social que promovem um espaço para recebimento de demandas sociais, para construção legislativa e principalmente para criação de um ambiente propício para debates que visa o enriquecimento não somente da legislação, políticas públicas e das mais diversas ações possíveis (MAZZILI, 1999). Tendo em vista essa importância de debates por meio de audiências públicas, o colegiado da Comissão de Legislação participativa aprovou 167 sugestões legislativas que tinha como tem a realização de audiência pública. (Proposições apreciadas na Comissão de Legislação Participativa, 2020)

Uma das atividades de maior impacto na agenda política é a participação no processo de elaboração de emendas orçamentárias, existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e da relatoria. “A prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade dada ao parlamentar para participar da alocação de recursos orçamentários, expressando suas prioridades quanto às políticas públicas” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p.101). As emendas de comissão são consideradas ferramentas de articulação política, e na CLP foram aprovadas 15 sugestões legislativas de Emendas ao Orçamento Anual.

### 4.3 PEC das domésticas, articulações legislativas e atores sociais

Articulações legislativas, conhecida também como “lobby”, significa, em tradução literal, saguão, sala de espera de uma casa ou prédio. Contudo, a palavra faz referência às pessoas ou grupos que buscam pleitear algum ganho junto aos mais diversos tomadores de decisão.

Andréa Oliveira (2004), em sua tese de doutorado “Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil”, afirma:

O lobby surgiu como processo de diálogo entre grupos de interesses econômicos e o governo, tendo sido apropriado por organizações que não tinham motivos econômicos, as quais poderiam ser denominadas de entidades sociais ou idealísticas, comprovando a validade do processo para representar interesses face aos agentes governamentais (OLIVEIRA, 2004, p. 22).

No Brasil não há a regulamentação da atividade e o termo “lobby” é evitado, pois é frequentemente associado à corrupção e ao tráfico de influência, mas a essência do lobby é exercer influência para tentar privilegiar seus interesses, negociar e pressionar quem está no poder faz parte do jogo político, já que a sociedade civil tem o direito de participar dos processos decisórios, atualmente a denominação da atividade é usualmente definida como, “relações internacionais”, “relações governamentais” ou “consultoria” (OLIVEIRA, 2004),

Essas articulações legislativas foram fundamentais para que a Lei Complementar nº 150/2015 e também a PEC das domésticas, fossem aprovadas.

A Sugestão Legislativa nº 104/2008 apresentada pelo o Instituto FGTS Fácil - IFF e pelo Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro, sugeriu que fixasse em 6% a alíquota de contribuição previdenciária do empregado e reduz de 12% para 6% a alíquota do empregador, concede o auxílio-acidente à categoria e torna obrigatório o pagamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pelo patrão. (Agência Câmara de Notícias). Segundo o entrevistado 2, ele não teve nenhuma dificuldade na apresentação da SUG, pois o mesmo já tinha experiência para realização do documento inicial e o Instituto FGTS Fácil, o qual ele representava, estava devidamente cadastrado.



Aprovada a SUG, ela se tornou o PL 6030/2009 e seus apensados, quando começou o processo de articulação para a homologação da PEC das domésticas. Segundo o entrevistado 2, o “lobby idealista” foi muito utilizado no processo da tramitação da matéria, esse método de convencer os políticos apenas pela argumentação utilizada pela organização que ele representava, o Instituto Doméstica, teve o intuito de ter o menor gasto possível. Eles não contrataram nenhuma empresa de relações governamentais, o próprio presidente da organização ia até o Congresso e argumentava com vários parlamentares.

O Instituto Doméstica inicialmente foi criado como empresa, com o intuito de realizar, em 2004, o fundo de pagamento ao empregador para a empregada doméstica, como a lei determina. Em 2009, se tornou ONG, e teve uma grande participação na aprovação da PEC e na elaboração e criação da Lei Complementar nº 150. Para essa conquista, foram 14 anos de lutas, incluindo campanhas de rua, seminários, audiências públicas no Senado e na Câmara, conta o entrevistado.

Regimentalmente, um projeto criado na CLP tem um peso maior que um projeto criado apenas por um deputado, um único autor. Uma crítica apontada pelo entrevistado 2, é que, como o projeto da CLP é criado por um grupo de parlamentares, este deveria ter um processo de tramitação mais veloz e simplificado, porém, não é isso que vem acontecendo, o que leva ao baixo índice de sugestões legislativas virarem leis. A Comissão de Legislação Participativa apenas recebe a sugestão e coloca em pauta para que possivelmente vire um Projeto de Lei, a partir desse ponto a reponsabilidade de fazer a articulação política é da organização, para evitar que o projeto fique parado e acabe engavetado.

Nos anos 1960, jovens em busca de melhores condições de vida se mudavam de cidade. E como não tinham qualificação para serviços considerados da “cidade”, restava o trabalho doméstico. Muitas vezes eram trazidos por familiares para morar na casa da família, trabalhando em troca de sustento e moradia. (FERREIRA, 1997).

A classe dos empregados domésticos sempre foi desprovida de direitos trabalhistas, onde o contrato de trabalho era feito apenas com base em um acordo feito entre empregador e empregado. O trabalho doméstico não era considerado economicamente igual aos demais porque este se consumia durante o uso pela família. Era tido como simples e sem esforço, sem necessidade de especialização.

O entrevistado 3 teve forte atuação no processo de tramitação da PEC, participou de diversas audiências públicas, acompanhando todo o processo até a

regulamentação da PEC, uma luta de vinte anos para ser considerada uma classe trabalhadora com todos os direitos adquiridos, direitos esses que todos os trabalhadores de outras aéreas tinham.

Durante a tramitação da matéria, inúmeras dificuldades surgiram, uma delas que marcou a jornada de luta do entrevistado 3, foi quando durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, vetou a Medida Provisória nº 284/06, que tornaria obrigatório o pagamento do FGTS e a multa rescisória de 40% em caso de dispensa sem justa causa. “Não se esperava que o ex-presidente desrespeitaria à categoria de trabalhadores domésticos a fim de não onerar a classe média com encargos, sob o argumento também de que levaria os mais pobres ao desemprego”, opinou o entrevistado 3.

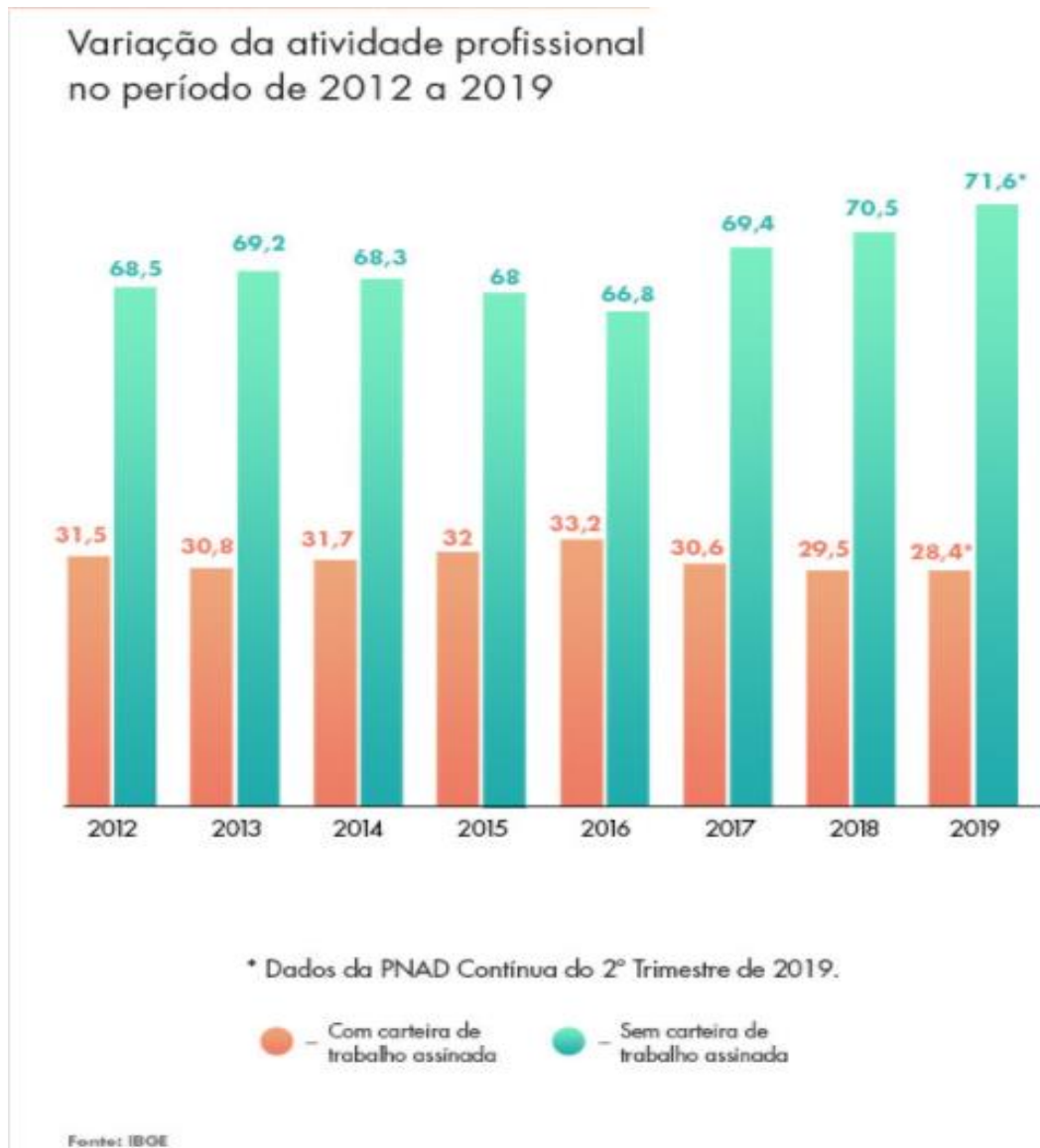
A Emenda Constitucional nº 72/2013, mais conhecida como a PEC das domésticas, foi aprovada em 26/03/2013, e sua regulamentação veio através da Lei Complementar nº 150/2015, onde se define toda a obrigatoriedade entre empregador e empregado, a jornada máxima de trabalho, sendo oito horas diárias, com intervalo mínimo de uma hora e máxima de duas horas de descanso, ou jornadas de seis horas de trabalho e quinze minutos de descanso. Antes da Lei Complementar 150/2015, não havia nenhuma previsão legal com relação aos intervalos intrajornadas. Sendo que, empregadores com carga horária de oito horas poderiam fazer até duas horas extras por dia, sendo acrescidas 50% sobre a hora normal e ser for aos domingos o valor dobra. A SUG, que foi inspiração para o texto da Lei Complementar, discorre sobre a indenização nos casos de demissão sem justa causa, quando o empregado doméstico passa a ter direito à multa de 40% sobre os depósitos do FGTS e direito ao seguro-desemprego, salário-família, adicional noturno, adicional de viagens, entre outros.

Segundo a última pesquisa do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia), em 2019, cerca de 6,24 milhões de profissionais que atuam como domésticas, apenas 1,77 milhão possuem carteira assinada. Em torno de 4,47 milhões trabalham na informalidade. Isso significa que 71,6% dos trabalhadores não têm carteira assinada e que apenas 28,4% desfrutam dos direitos assegurados com a Lei das Domésticas, aprovada em 2013 e em vigor desde 2015. (IBGE, 2019)

Em termos numéricos, é notório que a redução do poder aquisitivo das famílias e o aumento de encargos trabalhistas podem ter contribuído para o alto percentual de trabalhadores sem carteira assinada. O gráfico abaixo, buscou ilustrar a evolução do

trabalho doméstico no Brasil e a variação da atividade doméstica com a carteira de trabalho assinada.

Gráfico 1 – Variação da atividade profissional



Fonte: IBGE, 2019

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2019 cerca de 6,3 milhões de brasileiros encontram seu sustento através do serviço doméstico, um crescimento que acompanha o avanço da informalidade sobre o mercado de trabalho, já que a proporção de empregados domésticos com carteira assinada caiu para seu menor nível em 2019. De acordo com o entrevistado 2, o crescimento do trabalho doméstico assalariado é um sintoma economia ruim do país

e um desemprego estrutural, obrigando as pessoas a procurarem uma renda, que nesse caso por meio do assalariamento do emprego doméstico.

O auge da carteira assinada do setor ocorreu entre 2015 e 2016, quando foi sancionada a Lei Complementar 150/2015, mais conhecida como a PEC das domésticas. Na época, havia mais de dois milhões de trabalhadores domésticos formais segundo dados da PNAD.

De 2016 a 2019 é perceptível tanto o aumento do percentual do trabalho sem carteira assinada como a diminuição do trabalho com carteira, respectivamente, de 66,8% para 71,6% e de 33,2% para 28,4%. Isso demonstra o quanto é importante a fiscalização do emprego doméstico, analisar de se a PEC das domésticas está sendo cumprida, pois a empregada doméstica faz jus de ter todos seus direitos assegurados, e é obrigação do empregador garanti-los.

Na opinião da entrevistada 3, a Lei Complementar nº 150/2015 precisaria de novos ajustes, “seria de extrema relevância a fiscalização dos contratantes, por serem uma categoria celetista não possuem tal assistência e muitas domésticas ainda estão em situação de trabalho escravo”.

A articulação política na perspectiva do entrevistado 1 tem um grande peso na tramitação da matéria, pois eles têm uma participação ativa na CLP, tanto divulgando a comissão quanto dando força à matéria depois que ela segue sua tramitação fora da CLP. Nomes como: Deputada Luiza Erudina, Deputado Pompeo de Mattos, Deputado Eduardo Monteiro, Deputada Érika Kokai e Deputado Lincoln Portela tiveram e têm uma articulação atuante e de extrema importância na CLP, sempre acreditando no propósito da comissão em promover a participação social.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dos resultados, foi possível perceber que a criação da Comissão de Legislação Participativa é um importante instrumento de deliberação democrática direta, sendo um espaço propício para a sociedade organizada sugerir projetos de lei de interesse dos cidadãos, promovendo a participação social no processo legislativo.

A Resolução nº 21 de 2001, estabeleceu normas que as sugestões de iniciativa legislativa, como, projetos de lei, decreto legislativo e resoluções poderão

ser apresentados por associações, sindicatos e demais entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos.

Observou-se que falta uma maior divulgação da CLP tanto interna como externamente, pois a comissão ainda é desconhecida por muitos parlamentares e pela sociedade civil. A partir dos resultados obtidos, principalmente por meio da entrevista com a secretária da comissão, comprovou-se que a falta de apoio político dificulta o bom funcionamento da CLP, principalmente quando tentam cercear sua atuação quando esta adquire muita visibilidade.

Verificou-se o fluxo de SUGs recebidas pela comissão desde a sua criação, de 2001 a 2020, e a participação das organizações a cada ano. Embora seja até um número significativo, 1026 proposições, conclui-se que são, praticamente, as mesmas organização que enviam sugestões legislativa ano após ano.

Ao observar o processo de recebimento de SUG, um aspecto que chamou atenção foi que não há exigência mínima de tempo de existência da organização, critério utilizado na Câmara Legislativa de São Paulo, a fim de perceber o amadurecimento e a experiência da organização.

Sobre as articulações políticas que levaram a PEC das domésticas à aprovação, por meio dos entrevistados entendeu-se que a articulação foi de extrema importância para essa luta das domésticas que durou vinte anos.

Quando a SUG é aprovada pelo colegiado da Comissão de Legislação Participativa e passa a ser um PL, a articulação para que a matéria tenha andamento tem que ser feita pela organização interessada na causa, que também deve acompanhar toda a tramitação da matéria e reunir forças políticas para levá-la à aprovação até virar Lei, no caso da SUG 104/2008 que não foi aprovada, a articulação levou o texto da sugestão para a Lei Complementar 150/2015.

A articulação entre atores sociais e políticos para a aprovação da PEC das domésticas contou com muita mobilização a partir dos propositores da SUG 104/2008, que se utilizaram de um lobby idealista, como contou o entrevistado 2, uma articulação de cunho social, sem interesses econômicos envolvidos, em busca de um direito trabalhista básico, a classe das empregadas domésticas mereciam essa valorização do seu trabalho. Essa articulação demonstra bem a importância da sociedade civil na formulação de políticas públicas, principalmente, àquelas de interesse dos grupos socialmente excluídos, como são as domésticas.

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de ações que poderiam fortalecer a CLP, sendo possível prever algumas recomendações:

a) Divulgação

A CLP deveria adotar uma estratégia de marketing, com planejamento de ações para divulgar a comissão. A primeira estratégia poderia ser a criação de um “Blog”, onde seriam divulgados a rotina da comissão, os andamentos das SUGs, as audiências públicas realizadas, entre outros. Apostar na criação de conteúdo para as redes sociais, nelas é possível direcionar a comunicação para o público alvo, garantindo, dessa forma, uma visibilidade maior para a comissão. A realização de eventos é uma ótima estratégia para atrair novas entidades a conhecer a CLP, sendo importante manter a comunicação após a realização do evento, enviando e-mails através de um “mailing list”, por exemplo.

b) Fortalecimento interno da CLP na Câmara dos Deputados

O fortalecimento interno da CLP deveria acontecer por meio dos atores políticos, são eles que têm o “poder” de dar força à comissão ou vetar os seus direitos, como foi visto nesta pesquisa. Por essa razão, seria importante ter estratégias dirigidas aos parlamentares, como a atualização periodicamente em seus e-mails institucionais sobre as sugestões recebidas na CLP.

c) Portal para audiências públicas

Visto que a maior quantidade de SUG aprovadas são de requerimentos de audiências públicas, seria relevante a criação de um portal organizado e coordenado pela CLP que permitisse que a sociedade civil propusesse a realização de audiências públicas. Ao se obter um número “x” de votos favoráveis, a Câmara dos Deputados teria a obrigatoriedade de viabilizar essa audiência.

O Brasil tem tido, nos últimos anos, conquistas importantes no que diz respeito à democratização nas mais diversas esferas, o que pode ser visto como um grande progresso nos processos democráticos. A participação e a articulação social são de extrema relevância para a efetivação dessa democratização tão almejada e, justamente por essa razão, os instrumentos de participação já existentes poderiam receber maior apoio e fomento, para que assim pudessemos cooperar para o fortalecimento da democracia no país.

## REFERÊNCIAS

AGROSINO, Michael. Etnografia e Observação Participante. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ARENDT, H. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate, p. 29-39. São Paulo: Cortez, 1998.

AVRITZER, Leonardo. (Org.) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista Opinião Pública, CESOP, 2008.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia Paulo 7 ed. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRAGA, Ricardo de João; MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, [S.l.], p. 7-29, dez. 2013. ISSN 2175-0688. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167/167>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Cartilha. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

Câmara dos Deputados, Relatório de Proposições Apreciadas na Comissão de Legislação Participativa. Brasília, 2020.

CARVALHO, Maria do Carmo. Participação social no Brasil hoje. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

FERREIRA, Jorgetânia da Silva. Trabalhadoras domésticas: múltiplas faces do cotidiano. Uberlândia, 1970-1997. Monografia para conclusão do curso de História da Universidade Federal de Uberlândia.

FOLDER CLP, Câmara dos Deputados. Brasília, 2018. Disponível em : <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/arquivos/folder-clp>>. Acesso em: 18 nov 2020.

GARNELO, Luiza. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1115-1117, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto (Edit.). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. Lua Nova, n. 84, p. 13-23, 2011a.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Pesquisa Bibliográfica. In:\_\_\_\_. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>.

MICHILES, Carlos et al. Cidadão constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGLIANO, Juliana Manglini. Da Proposta De Emenda À Constituição Dos Empregados Domésticos – Pec No 478/2010

MINAYO, M. 2005. Conceito de Avaliação por Triangulação de Métodos. In: Avaliação Por Triangulação De Métodos: Abordagem De Programas Sociais. Minayo

MINAYO, Maria Cecília. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. Rio de Janeiro - São Paulo, ABRASCO-HUCITEC, 1992.



MINTZBERG, H. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. trad. Ailton Bomfim Brandão. 2ª. ed. 7ª reimp. São. Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

OLIVEIRA, M. M. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, Vozes, 2007.

ORLANDI, Áurea Helena e outros. Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa. Brasília 2007. p. 10; p. 86.

PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. RSP: Revista do Serviço Público Brasília, 2013.

PINTO, Lícia Marta da Silva Pinto. Dia de empreguete, véspera de madame: a mudança na representação ficcional das empregadas domésticas a partir da pec 66/2012. Pontifícia Universidade Católica Do Rio De Janeiro - Puc-Rio, 2017.

ROCHA, MCT. Percepção da Gestão Estratégica no Departamento de Finanças da Câmara dos Deputados. 2014. 38 f. Relatório de Intervenção (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Disciplina – Práticas de Gestão no Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

## **Apêndice 1 - Roteiro de entrevista semiestruturada**

### **Servidora da Câmara dos Deputados**

Sexo:

Formação:

Cargo:

Há quanto tempo na função:

- 1- A Comissão de Legislação Participativa visa a construção de um espaço entre processo legislativo e sociedade civil. Na sua opinião, as Sugestões Legislativas apresentadas têm proporcionado essa articulação entre sociedade civil e poder público?
- 2- Quais são as maiores dificuldades de funcionamento da CLP?
- 3- São realizadas ações de divulgação para a promoção da CLP? (se sim, quais?)
- 4- Há exigência de um tempo mínimo de existência da entidade proponente de uma SUG?
- 5- Na Resolução nº 21 de 2001, determina que nenhum partido político pode apresentar propostas legislativas. Apesar disso, como o jogo político tem interferido na tramitação de algumas SUG?
- 6- Você acompanhou a SUG sobre a PEC das domésticas? (Se sim, quais os grupos que mais participaram desta tramitação? Se não, o que poderia falar sobre essa tramitação?)

### **Presidente do Instituto Doméstica Legal**

Sexo:

Formação:

Cargo:

Há quanto tempo na função:

- 1- Quais os documentos iniciais que foram apresentados pela Organização que o senhor representava (Instituto Fgts Fácil) na Comissão que levou à aprovação da PEC das domésticas?

- 2- Houve alguma dificuldade na apresentação da Sugestão legislativa? Se sim, qual?
- 3- A respeito do lobby idealista que foi utilizado, como funcionou esse método?
- 4- Quais os principais grupos sociais e políticos que participaram da tramitação da PEC das domésticas? Como ocorreram essas articulações?
- 5- No seu ponto de vista, a participação social tem relevância para as proposições legislativas?
- 6- A que atribui o baixo número de Sugestões Legislativas se tornarem Leis?

**Presidente da Associação Brasileira das Empregadas Domésticas,  
Trabalhadoras e Trabalhadores do Lar do Distrito Federal e do Entorno**

Sexo:

Formação:

Cargo:

Há quanto tempo na função:

- 1- Como a sua entidade participou da PEC das domésticas?
- 2- Como foi a articulação entre as entidades em defesa das domésticas e os outros grupos políticos envolvidos na PEC das domésticas?
- 3- Qual foi o principal entrave político no processo de luta da Lei Complementar 6030/09?
- 4- Na sua opinião, a PEC atual precisa de novos ajustes?